12

CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI

ELEVATO DAL SIG. INTENDENTE DELLA PROVINCIA
DI TERRA DI LAVORO

NELLA CAUSA TRA

D. VINCENZO COMELLA

APPALTATORE DE' LAVORI DI RIMESSIONE E MANUTENZIONE
DELLA STRADA PUBBLICA PER DUCENTA

IL COMUNE DI FRASSO

ED

IL SIGNOR D. FRANCESCO RAINONE



NEL CONSIGLIO DI STATO

A relazione del sig. Consigliere di Stato CAV. LOTTI.



NAPOLI
DALLA TIPOGRAFIA DI GIUSEPPE CARLUCCIO
Vico Carogiolello n.° 17.
1852



L' appaltatore Vincenzo Comella, dopo otto anni di aver fatto uso di tre Cave di brecciame assegnategli dal Comune di Frasso, per la rimessione e manutenzione della pubblica strada da detto Comune a Ducenta, è tradotto in giudizio di turbativa di possesso, d' innanzi del Regio Giudice del Circondario di Solopaca, dal proprietario del fondo, sig. D. *Francesco Rainone*, in cui era sita una delle Cave medesime.

Saldo ne' suoi dritti l' appaltatore eccepiva l' incompetenza del potere giudiziario; e chiamava in sua garentia il Comune committente.

Ma quel giudice rigettando ogni difesa dichiarava la sua competenza e pronunziava l' *interdetto inibitorio*.

E quel ch' è peggio ancora, il Tribunale civile della Provincia di Terra di Lavoro sanciva questo error-legale con una sua sentenza.

Denunciava l' appaltatore al Consiglio d' Intendenza della stessa Provincia questa strana procedura. Ed il Con-

siglio con Decisione de' 12 febbrajo corrente anno dichiarava la sua competenza.

L' Intendente elevava il conflitto di attribuzioni, che ora è soggetto allo esame del *Consiglio di Stato*, così ragionando « Su tale posizione di fatti. Per disposizione « del Decreto del 16 settembre 1810, e dell' art. 15 « della legge del 12 decembre 1816, con cui si mette « ad obbligo dell' Intendente di elevare il conflitto di « attribuzioni sempre che i Poteri Giudiziario ed Ammi« nistrativo s' impadronissero dello stesso affare. — Con« siderando che per la causa in disputa nella quale può « essere anche interessata l' amministrazione del Comune « di Frasso, i due Poteri Giudiziario ed Amministrativo « hanno già fatta la dichiarazione della propria compe« tenza. — Che per la specie del fatto e per la materia « del contendere, questa causa è tutta di attribuzione « del Potere Amministrativo ai termini dell'art. 10 della « legge de' 21 marzo 1817, in cui vien disposto quan« to siegue — Sarà di competenza dell'Autorità del Con« tenzioso Amministrativo il decidere tutte le quistioni, « che potranno sorgere tra l'Amministrazione Pubblica e « gli Appaltatori di opere di lavori pubblici, ai termi« ni dell' art. 8. *Le medesime Autorità giudicheranno pu« re di tutti i danni commessi verso i privati da' suddetti « appaltatori nello eseguimento delle loro intraprese* — Che « siffatta testuale disposizione di legge veniva confermata

« per casi identici dal Real Rescritto del 4 decembre « 1822, e da altre Sovrane Determinazioni in materia. « E da ultimo che al trattarsi benanche della interpetra- « zione del contratto di appalto, e della validità e le- « gittimità degli atti posteriori della Pubblica Ammini- « strazione, che nel rincontro debbono esaminarsi, tale « esame è di attribuzione esclusiva del Contenzioso Am- « ministrativo — Per siffatte considerazioni — Dichiara — « Esservi conflitto di attribuzione ec. ec.

L' applicazione di queste leggi è tanto chiara e giusta che potrebbe bastare da se sola per la più completa difesa del Comella; ma pure ci piace discendere a rilevare di quanti tristi errori è zeppo il doppio giudizio del Potere Ordinario, e di quante peggiori conseguenze, se non annullato, sarebbe scaturiggine.

Un fatto permanente vi esiste, che nè il giudice, nè il Tribunale à potuto ismentire e questo è, che il brecciame che si toglieva dalla Cava accosto il fondo del sig. Rainone, serviva alla pubblica strada; ed il Comella per quest' uso, con la sua veste di appaltatore se ne serviva.

E quantunque sia egualmente vero ed innegabile, che il Comune abbia assegnato all' appaltatore quella Cava, pure vogliam concedere il contrario, per dimostrare che anche in questo ipotetico caso l' *interdetto* non potea nè chiedersi nè emettersi, e sempre la competenza spiegata

dal Potere Ordinario nel rincontro è contra ai principî di ragion civile, alle testuali disposizioni di leggi, alla giurisprudenza più accurata e riconosciuta.

DIMOSTRAZIONE

Interdetto significa azione possessoria per la quale colui che possiede un fondo od un dritto reale essendo violentemente disturbato da tal possesso, intende o di esservi conservato, o di ricuperarlo.

Il caso adunque sta tra due particolari di cui uno con violenza l'altro spoglia dal pacifico civile possesso.

La ragion della legge nell'accordare ai Regî Giudici la conoscenza di queste azioni si desume dallo interesse che tutti i legislatori si son sempremmai presi per accorrere con pronti mezzi alla repressione di questo abuso. È giusto ed i Governi debbono volere che niuno senza causa lecita o pubblico vantaggio possa venir spogliato della sua cosa.

E questo interesse pubblico appunto è quello che à dettato le leggi eccezionali per le quali isfuggir debbono la competenza de' Poteri Ordinarî quelle cause, in cui l'interesse pubblico è compromesso.

Ora sia che il Comella avesse avuto assegnata quella Cava, od altra, onde trarre il brecciame per l'opera pubblica della Strada di Frasso; egli serviva ad un pub-

blico interesse, e ciò bastava per far avvertito il giudice, che cessava la sua competenza; che non si era più al caso dello interdetto, e che non potea sussistere azion possessoriale tra un particolare qual'era Rainone ed un'agente incaricato di un pubblico servigio disposto dal Governo. Se altrimenti si opinasse, ne avverrebbe lo sconcio enormissimo, che lo interesse privato la vincerebbe sul pubblico, ed un magistrato d'infimo ordine potrebbe resistere e diroccare le disposizioni del Governo.

Il sig. Rainone richiese l'interdetto ed i danni ed interessi.

E noi vogliam rispondere a questa seconda parte della sua dimanda, con le parole dello illustre Commentatore della nostra Legge Organica dell'ordine Giudiziario, del 29 maggio 1817, sul numero 5 dell'art. 22. A riguardo di danno, Egli dice « *Che se questo danno* « *venga cagionato da qualche opera disposta dalle pubbli-* « *che amministrazioni, ad onta della urgenza, non può* « *conoscerne e darvi riparo, nè il Giudice Regio, nè tutto* « *il potere Giudiziario ed Amministrativo, senza una pre-* « *ventiva superiore autorizzazione, ma si deve, per via* « *di ricorso avvanzar reclamo al Real Trono ed ai Mi-* « *nistri Segretari di Stato. Rescritto de' 30 settembre 1823* « *emesso in occasion del conflitto tra il Tribunale civile* « *ed il Consiglio d'Intendenza di Napoli, nella causa tra*

« *la Direzione generale de' Ponti e Strade* , *e D. Nicco-*
« *la Scarpa* (1).

Ora chi non vede da questo , quanto sia indigestà la competenza spiegata a tal riguardo da quel Regio Giudice.

Egli emise l' Interdetto.

Ed in conseguenza inibì l' opera , che nello interesse del pubblico era stata ordinata dal Governo con un apposito Decreto.

Egli dichiarò la sua competenza sulla dimanda dei danni che tal' opra pubblica si diceva arrecare al sig. Rainone , ed ordinò mezzi d' instruzione per liquidarli. Quindi assorbì quella giurisdizione che appartiene al Capo-Supremo del Governo ed ai Ministri di S. M. (D. G.).

Queste sono le conseguenze di un' avventato giudizio, reso ancor peggiore al riguardo del sostenuto nelle difese dell' appaltatore , il quale mostrava con documenti irrefragabili, che agiva in virtù di un contratto passato coll' amministrazione , in virtù di assegno e mandato dello stesso Comune interessato.

Vidde ciò il Tribunale civile , e ne uscì di mezzo senza ragionarvi.

Non meno censurabile è la sentenza del medesimo.

Essa è così concepita.

(1) Più di cento Reali Rescritti in varie epoche ànno sempre prescritto lo stesso.

QUISTIONI

« In una controversia per rifacimento di danni pre-
« tesi da un privato contro un'appaltatore di opera pub-
« blica, quando l'amministrazione chiamata in giudizio
« dall'appaltatore sostiene che il danno sia stato com-
« messo senza suo mandato è competente il potere or-
« dinario, ovvero dovrà adirsi l'autorità del potere am-
« ministrativo ?

« Le spese ?

« Attesocchè la legge del 21 marzo 1817 avendo
« statuito cogli art. 6 e 10 la competenza dell'autorità
« del potere amministrativo, ove trattasi di rifacimento
« di danni pretesi dai privati contro gli appaltatori de'
« lavori pubblici à supposto il caso che l'appaltatore
« senza deviare dal contratto fatto coll'amministrazione
« pubblica abbia eseguito ciò che aveva convenuto con
« la stessa; ed in tale ipotesi la controversia essendo
« tra il privato e la pubblica amministrazione perciò la
« legge à dichiarato di competenza del potere ammini-
« strativo le cause di questa indole. Nella specie si à
« che il Rainone si duole del danno arrecato alla sua
« proprietà dallo appaltatore Comella, e costui à chia-
« mato in giudizio il Comune di Frasso per essere ga-

« rantito dall' azione instituita contra di lui, ed il Co-
« mune à sostenuto, che ove possa esservi luogo al ri-
« facimento dei danni a favore di Rainone la responsa-
« bilità debba essere tutta dello appaltatore; imperoc-
« chè egli invece di andare a cavare il brecciame in-
« serviente per la strade di Frasso nel luogo detto Val-
« lone del Piano, si è servito di andare nel fondo di
« Rainone, denominato Ischitella, epperò à conchiuso
« esser posto fuori causa. Che essendo questi i termi-
« ni della contestazione la lite si fa tra due privati,
« e quindi ricade precisamente nella giurisdizione del
« potere ordinario. Che il Comune nel cui interesse era
« dettata la competenza del potere amministrativo nulla
« oppone nell' obbietto (1); epperò debba ritenersi la
« competenza del potere giudiziario.

« Attesocchè chi soccombe deve le spese.

« Per tali motivi.

« Il Tribunale inteso il rapporto del giudice Ver-
« de Commessario, ed il Pubblico Ministero *il quale si*
« *è rimesso alla giustizia del Collegio*, rigetta gli appelli

(1) In questa considerazione si contiene un' altro errore *legale*. Le eccezioni d' incompetenza assoluta, come la presente, non sono mai stabilite nello interesse delle parti, ma di *Ordine Pubblico*; e quand' anche non proposte, il Tribunale deve elevarle e farvi dritto. Quindi era indifferente nello interesse di chi era stabilita la eccezione. Era vietato al Tribunale di transigere su di ciò.

« avverso la ordinanza d' inibizione e la sentenza resa
« dal Giudice del Circondario di Solopaca. (1)

« Condanna Comella a 148 ducati di spese. »

In vero, se il Comune di Frasso, anzicchè avere a suo Sindaco un *cugino* del Rainone, avesse avuto altri, indifferente in questa contesa, non si sarebbe al certo, veduto lo sconcio, che il Comune, il quale in questo rincontro è senza dubbio il più compromesso, avrebbe osato di tenere una difesa diametralmente opposta a' suoi veri interessi.

Ma questa impudenza del difensore del Comune, anzi questo tradimento che si faceva alla difesa del medesimo avrebbe dovuto fare avvertito il Tribunale, che quel *concertino*, se per ora noceva all'appaltatore Comella, in seguito per gli effetti della garantia, che nasceva da' contratti e dagli atti, a cento doppi avrebbe nociuto al Comune.

Bene zittiva il Pubblico Ministero, principal tutore dei Corpi Morali e si rimetteva alla giustizia del Tribunale.

Ma questa giustizia dovea fare aprire gli occhi ai giudici, e leggere nelle produzioni i seguenti documenti.

(1) Pare impossibile, come il Tribunale non si avvertiva, che con questo *dispositivo*, confermando l' *Interdetto*, inibiva il prosieguo dell' opera pubblica, assorbendo una giurisdizione, che umanamente non poteva avere!

1.° Lo instrumento del 25 aprile 1840 tra il comune e Comella (1); da cui avrebbe desunto, e propriamente dal suo patto sesto, che sin da quell'epoca, il comune si riteneva il dritto d'indicare le Cave da cui l'appaltatore dovea trarre il brecciame.

2.° Il certificato rilasciato dallo stesso architetto del Comune così concepito.

« Si certifica da me sottoscritto architetto laureato « a' 22 ottobre 1834, con Diploma, registrato in « Caserta li 21 novembre dello stesso anno (lib. 1 vol. « 71 fol. 64 v. cas. 2 n.° 5700 gr: 20 Moschetti) « Direttore de' lavori di rimessione della strada da Frasso « alla Consolare Sannitica, presso Ducenta, che avendo « perquisito il relativo incartamento amministrativo pres- « so di me esistente ho rinvenuto un verbale redatto in « forma amministrativa della Deputazione Comunale a'19, « ottobre 1840, giorno in cui si riunì la deputazione, « composta dal Sindaco D. Giuseppe Lostritto e de' De- « putati D. Bartolomeo Picone e D. Giantommaso Bran- « cone, onde assodare i punti, dove dovevano eseguirsi « i lavori estraordinari del progetto, contenenti n.° 43 « articoli e fra gli altri al numero 39 trovasi espresso « quanto segue — 39. *Nel fondo di D. Francesco Rai-*

(1) Vedi narrativa della Sentenza del Tribunale dei 9 luglio 1851.

« *none Luogo detto Ischitelli al di là dei Pioppi, e pro-*
« *priamente nel Torrente si è destinato la Cava del brec-*
« *ciale da arretarsi*, *perchè pieno di arena* — Ed affin-
« chè costa ove convenga a richiesta del partitario D..
« Vincenzo Comella, ne ho rilasciato il presente certifi-
« cato. Caserta, 30 giugno 1849. Gaetano de Lillo.
« (registrato al n.° 350 in Caserta li 3 luglio 1849
« lib.° 2 vol. 43 fol. 1 cas. 31 gr. 20 Citarella. Visto
« per Controllo n.° 350 Falcone) (1) ».

3.° Il Certificato dell'Ingegnere Direttore delle Opere del 10 novembre 1842 sulla valutazione del brecciale, e specialmente di quello della Cava Ischitelli, sotto del fondo del sig. Rainone, e giusta la distanza designata nello assegno ed il trasporto a schiena per il fondo suddetto, e quindi con le carrette sino alla Strada (2).

Oltre i quali Documenti che furono anche intimati nel corso del giudizio.

4.° Le dichiarazioni de' sei testimoni intesi e presentati dallo stesso Comune che confermavano i documenti surriferiti; e quelle di altri 19 testimoni presentati dal Comella, che tutti uniformemente e concorde-

(1) Fol. 87 delle Produzioni.

(2) Sarebbe stato grazioso che il Comune, mentre godeva il minor prezzo per la posizione della Cava Ischitella, non dovea esser poi tenuto verso il sig. Rainone proprietario della stessa, ma sibbene l' appaltatore suo mandatario — (? !)

mente stabilirono che *la Cava Ischitelli era stata accordata dal Comune in surroga di quella del Piano all' appaltatore. Che la Commessione Decurionale dispose che il brecciame dalla Cava medesima per sopra il fondo del sig. Rainone si trasportasse alla strada.*

Dopo ciò come può sostenersi quella Sentenza del Tribunale che stabilisce nel suo dispositivo, in contraddizione di tutt' i fatti acclarati nella narrativa di "avere agito l' appaltatore senza mandato del Comune? Come poteva ritener ciò il Tribunale senza neppure elevarne quistione? Senza contrastare e confutare quei documenti? Senza dichiarar mendaci i sei testimoni presentati dallo stesso Comune; ed i 19, dal Comella? . . . .

Ma aveva il Tribunale la facoltà ed il potere di analizzare quegli atti? . . . . Nò. — La interpetrazione dei medesimi apparteneva al Potere Amministrativo.

Per cui il Tribunale l' ebbe inesistenti, e s' infinse come nelle Produzioni non esistessero (1).

Troppo lodevolmente adunque il Primo Amministratore della Provincia, accorso in sostegno de' veri interessi e della vera difesa del Comune, ha denunciato col conflitto un procedimento che merita non annullamento, ma censura."

(1) Duplice mancamento, essendo entrato in una quistione che non poteva, risolutala senza proporla e contra i fatti permanenti na scenti dal Processo.